STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA DÁMASA RUIZ-JARABA COLOMERA

přednesené dne 14. července 2005 [1]

1. Komise se na základě článku 226 ES domáhá, aby Soudní dvůr určil, že Spojené království Velké Británie a Severního Irska nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z čl. 2 odst. 1 a článku 4 směrnice Rady č. 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí. [2]

2. Žalovaný členský stát připouští, že v rámci jeho právní úpravy v oblasti územního plánování mohou nastat situace, které jsou v rozporu s uvedenou směrnicí, což by samo o sobě postačilo k vyřešení sporu i bez stanoviska generálního advokáta, navzdory vzniklé diskusi, která je i přes svou intenzitu irelevantní vzhledem k návrhovému žádání Komise.

I – Směrnice 85/337

3. Cílem směrnice [3] je předběžným vymezením následků každého *záměru* (první a šestý bod odůvodnění; čl. 1 odst. 1) předcházet poškození životního prostředí.

4. Tímto pojmem se rozumí provádění stavebních prací nebo výstavba jiných zařízení nebo děl, rovněž tak i jiné zásahy do přírodního prostředí a krajiny včetně těch, které se týkají těžby nerostných surovin. *Oznamovatelem* je žadatel o povolení soukromého záměru nebo orgán veřejné moci, který dá podnět k záměru. A konečně *povolení* představuje rozhodnutí, které opravňuje oznamovatele k uskutečnění záměru (čl. 1 odst. 2 směrnice).

1 — Původní jazyk: španělština.

2 — Úř. věst. L 175, s. 40; Zvl. vyd. 15/01, s. 248.

3 — Znění, které je použitelné v projednávané věci, vyplývá ze změny provedené směrnicí Rady 97/11/ES ze dne 3. března 1997 (Úř. věst. L 73, s. 5; Zvl. vyd. 15/03, s. 151).

5. Podle čl. 2 odst. 1:

„Členské státy přijmou všechna opatření nezbytná k zajištění, aby před vydáním povolení podléhaly záměry, které mohou mít významný vliv na životní prostředí mimo jiné v důsledku své povahy, rozsahu nebo umístění, požadavku získat povolení a posouzení z hlediska jejich vlivů. Tyto záměry jsou vymezeny v článku 4.“

6. Toto posledně jmenované ustanovení stanoví, že:

„1. S výhradou čl. 2 odst. 3 [4] podléhají záměry uvedené v příloze I posouzení v souladu s články 5 až 10.

2. S výhradou čl. 2 odst. 3 určí členské státy pro záměry uvedené v příloze II na základě:

a) přezkoumání každého jednotlivého případu, nebo

b) prahových hodnot nebo kritérií stanovených členským státem,

zda záměry podléhají posouzení v souladu s články 5 až 10.

Členské státy se mohou rozhodnout používat oba postupy uvedené v písm. a) a b).

3. Při přezkoumávání každého jednotlivého případu nebo při stanovení kritérií nebo prahových hodnot podle odstavce 2 jsou brána v úvahu odpovídající kritéria výběru uvedená v příloze III.

4. Členské státy zajistí, aby rozhodnutí přijatá příslušnými orgány podle odstavce 2 byla zpřístupněna veřejnosti.“

4 — Na základě tohoto odstavce je možno ve výjimečných případech upustit od použití směrnice.

II – Britská právní úprava

7. Územní plánování je upraveno zákonem Town and Country Planning Act 1990 (zákon o urbanismu a územním plánování) ve znění Planning and Compensation Act 1991 (zákon o územním plánování a poskytování náhrad).

8. Provedení stavebních prací, inženýrských prací a prací spojených s provozem dolů na povrchu země nebo pod ním, rovněž tak i změna použití budov a jiných staveb jsou možné pouze na základě povolení. Udělení tohoto povolení přísluší místním orgánům územního plánování s možností odvolání k Secretary of State, který je rovněž příslušný podpůrně zasáhnout v případě nečinnosti a jednat o předložených žádostech (články 55, 57, 77 a 78).

9. Oddíl VII uvedeného zákona se týká pravomocí, které přísluší místním orgánům, pokud jde o nápravu zásahů, které jsou v rozporu s územním plánováním, zejména prací provedených bez povolení nebo s nedodržením podmínek nebo výhrad, kterým povolení podléhá, což podle článku 171 A představuje porušení právní úpravy. Secretary of State přísluší rovněž tyto pravomoci, které mají diskreční povahu [5].

5 — Britská vláda sdělila (bod 34 žalobní odpovědi), že Parlament zamítl doplňující návrhy k Planning and Compensation Act 1991, jejichž účelem bylo změnit toto oprávnění v povinnost.

10. Výzva uvedená v článku 172 je hlavním donucujícím opatřením, které může být přezkoumáno ze strany Secretary of State, a to na žádost zúčastněných osob, které se mohou mimo jiné dovolávat důvodu uvedeného v čl. 174 odst. 2 písm. d), podle něhož v době vydání výzvy nepodléhaly žádnému závaznému ustanovení.

11. Tento žalobní důvod je důsledkem článku 171 B, který zakazuje podávání výzev k obnovení zákonného stavu po uplynutí čtyř let od doby, kdy byly uskutečněny nepovolené činnosti nebo nepovolené změny použití budovy za účelem jejího použití jakožto obytného domu (odstavce 1 a 2) a po uplynutí deseti let v případě jiných případných porušení právní úpravy (odstavec 3).

12. Do tohoto rámce spadají Lawful Development Certificates (osvědčení o legalitě územního plánování; dále jen „osvědčení"), která jsou upravená článkem 191 Town and Country Planning Act 1990.

13. Odstavec 1 tohoto ustanovení se týká práva ujistit se o legálnosti používání budov, činností provedených na povrchu země, pod ním nebo prostřednictvím něho, a rovněž tak i o legalitě jakékoliv jiné skutečnosti, jež je

v rozporu s podmínkami nebo výhradami uloženými při vydání povolení, přičemž dotyčná osoba určí daný pozemek a popíše ostatní relevantní okolnosti.

14. Odstavec 2 považuje zmíněná používání nebo činnosti za legální, pokud:

„a) žádné donucující opatření již nemůže být provedeno v jejich ohledu (buď protože nepředstavují územní plánování nebo nepotřebují povolení, nebo proto, že provedení donucovacích opatření je promlčeno nebo z jakéhokoliv jiného důvodu); a

b) nejsou v rozporu s požadavky výzvy, která je v této době účinná“ [6]

15. V obdobném znění odstavec 3 rovněž stanoví, že jakákoliv skutečnost v rozporu s podmínkami uloženými při vydání povolení je legální, pokud lhůta stanovená pro reakci orgánu uplynula nebo pokud není v rozporu s požadavky účinné výzvy.

16. Odstavec 4 stanoví povinné vydání osvědčení, pokud informace poskytnuté žadatelem dokládají „legalitu“ územního plánování, jehož se týkají a která je považována za nevyvratitelnou na základě odstavce 6. Podle odstavce 7 má osvědčení stejné účinky jako některá povolení. [7]

III – Postup před zahájením soudního řízení

17. V souvislosti se stížností týkající se skládky pro likvidaci automobilů, která byla provozována bez povolení a pro niž bylo vydáno několik osvědčení v roce 1993 a poté v roce 1998 na ještě rozsáhlejším místě, se Komise seznámila s britským systémem, popsaným v předchozích bodech tohoto stanoviska.

6 — V češtině bezpředmětná poznámka.

7 — Odkazuje na povolení uvedená v čl. 3 odst. 3 Caravan Sites and Control of Development Act 1960, čl. 5 odst. 2 Control of Pollution Act 1974 a čl. 36 odst. 2 Environmental Protection Act 1990.

18. Dne 8. února 2001 Komise zaslala Spojenému království dopis, v němž ho žádala o informace o tomto systému; požadované informace jí byly poskytnuty dne 31. srpna 2001 v dokumentu, na jehož základě usoudila, že obdržením osvědčení je obcházen požadavek povolení stanovený směrnicí 85/337; dne 23. října 2001 tedy poskytla britské vládě lhůtu dvou měsíců k podání odpovídajících vysvětlení.

19. Vzhledem k tomu, že Komise považovala odůvodnění poskytnutá dne 19. prosince 2001 za nedostatečná, přijala rok poté odůvodněné stanovisko, v němž vyzvala Spojené království, aby přijalo opatření nezbytná k vyhovění požadavkům práva Společenství.

20. Britské orgány odpověděly dne 3. dubna 2003, přičemž připustily, že v britské právní úpravě může teoreticky existovat právní mezera, a zavázaly se přijmout opatření nezbytná k jejímu odstranění; tvrdily však, že tato právní mezera nebyla způsobena udělováním osvědčení, ale jednáním místních orgánů územního plánování, které mohou v důsledku užití svých diskrečních pravomocí zaujmout pasivní postoj vůči činnostem, které jsou v rozporu s územním plánováním (body 17 až 25).

IV – Návrhová žádání účastníků řízení a řízení před Soudním dvorem

21. Dne 26. února 2004 Komise podala na základě čl. 226 druhého pododstavce ES projednávanou žalobu, protože považovala odpověď, kterou obdržela, za nedostatečnou a protože přijatá opatření jí nebyla oznámena. Uvedený orgán se tedy domáhá, aby Soudní dvůr určil, že Spojené království nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z čl. 2 odst. 1 a z článku 4 směrnice 85/337, přičemž uvedený členský stát toto návrhové žádání napadá.

22. Zástupci účastníků řízení potvrdili svá stanoviska na jednání dne 30. června 2005.

V – Analýza napadeného nesplnění povinnosti

23. Cílem směrnice 85/337 je, aby každý záměr, který může mít významný vliv na životní prostředí, podléhal před svým povolením posouzení z hlediska jeho vlivů [8], přičemž jsou rozlišovány dvě etapy. V první

8 — To vyplývá z rozsudků ze dne 16. září 1999, WWF a další (C-435/97, Recueil, s. I-5613, bod 45); a ze dne 7. ledna 2004, Delena Wells (C-201/02, Recueil, s. I-723, bod 42).

etapě se jedná o zjištění, zda mohou mít zamýšlené činnosti významné následky pro životní prostředí; ve druhé etapě je provedeno posouzení těchto vlivů v souladu s články 5 až 10 směrnice. [9]

24. Dle právní domněnky existují záměry, jejichž dopad na ekosystém je významný, a proto je stále namístě posuzovat jejich vliv. Jedná se o záměry vyjmenované v příloze I směrnice, na něž odkazuje čl. 1 odst. 4.

25. Vliv jiných záměrů se naproti tomu nezdá tak zřetelný, a přísluší tedy členským státům, aby určily, zda se na ně vztahuje povinnost dodržet postup stanovený v článcích 5 až 10. Tak je tomu v případě činností uvedených v seznamu v příloze II, v němž členské státy označují činnosti, které musí být předmětem posouzení, a to buď na základě přezkoumání každého jednotlivého případu, nebo na základě přijetí kritérií či prahových hodnot vhodných pro jejich určení, nebo s použitím obou postupů zároveň v souladu s kritérii uvedenými v příloze III (čl. 4 odst. 2 a článek 3); členské státy tedy mají jistou samostatnost, pokud jde o výběr činností, u nichž musí být, jsou-li uvedeny v příloze II, provedeno posouzení vlivů na životní prostředí.

26. Toto oprávnění je však v každém případě omezeno čl. 2 odst. 1 uvedené směrnice, který definuje její základní cíl tak, že záměry, které mají významný vliv na životní prostředí, podléhají vždy posouzení jejich vlivu. [10]

27. Jinými slovy užitečný účinek směrnice 85/337 nezbavuje žádnou z činností vyznačujících se těmito vlastnostmi odpovídajícího posouzení [11], takže právo Společenství i přes velmi širokou diskreční pravomoc vnitrostátních veřejných orgánů zakazuje, aby se takové činnosti, provedené bez předchozího posouzení a případně i bez posouzení jejich vlivů, časem staly nenapadnutelnými.

28. Právě takový je smysl britského systému, který, jak dokládá zřízení dotčené skládky

9 — Tuto myšlenku jsem vyjádřil v mém stanovisku ze dne 8. ledna 2004 předneseném ve věci, v níž byl vydán rozsudek ze dne 10. června 2004, Komise v. Itálie (C-87/02, Sb. rozh. s. I-5975), v souladu s názorem generálního advokáta Geelhoeda vyjádřeném v jeho stanovisku ze dne 12. července 2001 ve věci C-24/99, Komise v. Německo, která byla vyškrtnuta usnesením ze dne 18. února 2002.

10 — Tímto názorem se řídí i rozsudky ze dne 24. října 1996, Kraaijeveld a další (C-72/95, Recueil s. I-5403, bod 50); rozsudek ze dne 22. října 1998, Komise v. Německo (C-301/95 Recueil s. I-6135, bod 45); výše uvedený rozsudek WWF a další, body 36 a 45; ze dne 21. září 1999 Komise v. Irsko (C-392/96 Recueil s. I-5901, bod 64); a rovněž výše uvedený rozsudek Komise v. Itálie, bod 44.

11 — Výše uvedené rozsudky WWF a další, bod 45, a Komise v. Itálie, bod 44.

pro likvidaci automobilů a jak připouští sama žalovaná vláda, umožňuje vznik situací, které jsou v rozporu se směrnicí, bez předběžného ověření a posouzení jejich vlivů a které se v průběhu času stávají postupně legitimními, a ztrácí se tím důvod k jejich nápravě.

29. Analýza nesplnění povinností by se měla u tohoto bodu zastavit, protože již došlo k předchozímu uznání vládou Spojeného království, ale s ohledem na rozsáhlou a zbytečnou diskusi mezi účastníky řízení mám povinnost uvést několik upřesnění.

30. Nezáleží na tom, že příčina nesplnění povinností vznikla v době, kdy byly místní orgány územního plánování, užívající svou posuzovací pravomoc, nečinné, nebo v době, kdy bylo vydáno dotčené osvědčení; ještě méně významná je pak konstitutivní nebo čistě deklarativní povaha dotčeného osvědčení. Rozhodující okolnost spočívá ve skutečnosti, že bylo z pragmatických důvodů rozhodnuto nezasahovat, čímž vznikla situace zakázaná směrnicí 85/337, zatímco bez ohledu na svou šíři nemohou pravomoci přiznané správnímu orgánu vést k výsledku, který je v rozporu s výše uvedeným základním cílem právní úpravy Společenství, stanovený v čl. 2 odst. 1.

31. Jak poznamenává britská vláda v bodě 89 své žalobní odpovědi s odvoláním na bod 20 své odpovědi na odůvodněné stanovisko Komise, není pochyb o tom, že dotčená posuzovací pravomoc není absolutní, protože v opačném případě by musela vést ke svévoli. Příslušné orgány musí tedy v každém z případů posoudit, zda je namístě ukončit porušování, protože se neúnosným způsobem dotýká kolektivních hodnot, nebo zda naopak obecný zájem vyžaduje, aby pokračovalo nedovolené používání dotčených pozemků bez ohledu na jejich negativní vliv na životní prostředí. Tato možnost však dává větší váhu porušení oznámenému Komisí, protože v jejím důsledku vznikají situace, kdy při zvažování potřeb, které bere v úvahu, „orgán pověřený územním plánováním vykonává svou diskreční pravomoc a nepoužívá donucující opatření, [čímž vzniká] případné porušení směrnice" (bod 20 *in fine* odpovědi na odůvodněné stanovisko).

32. Diskuse by se tedy neměla soustředit na otázku, zda mohou vnitrostátní právní řády stanovit promlčecí lhůtu týkající se žalob směřujících proti porušení povinností stanovených právem Společenství tak, že po uplynutí lhůty není již možno je uplatnit, přičemž tato pravomoc je jim obecně při-

znána jakožto projev zásady právní jistoty. [12] Naopak jde o to určit, zda bez ohledu na dotčené lhůty britská právní úprava umožňuje, aby byly činnosti uvedené ve dvou prvních přílohách směrnice 85/337 uskutečněny bez požadovaného ověření a povolení; bylo již řečeno, že tato otázka vyžaduje jednoznačně kladnou odpověď.

33. Pokud je orgán, který má dohlížet na legalitu činností spojených s územním plánováním, nečinný, ačkoliv je mu známo, že je některé zařízení provozováno, aniž byla provedena analýza jeho vlivů na životní prostředí, nebo když s vědomím významu tohoto zařízení nepožaduje jeho posouzení, mlčky jej povolí a porušuje tak nadále směrnici. Okolnost, že s ohledem na běh času a dodržování právní jistoty není třeba jednat, neučiní „legálním" jednání, které až dosud bylo v rozporu s právem; zabraňuje pouze zpochybnit dotčenou minulost, aby byla zaručena stabilita právních vztahů, která je jedním z pilířů života společnosti. Tento důsledek by neměl bránit tomu, aby osoby, které utrpěly újmu na základě tohoto porušování, byly odškodněny z jiných zdrojů, např. z prostředků majetkové odpovědnosti státu, který se dopustil porušení, což však tvrzení britské vlády vylučuje.

34. Povinnost zemí Společenství přijmout předpisy nezbytné k uskutečnění cíle směrnice tedy představuje kategorický požadavek, uvedený v čl. 249 třetím pododstavci ES, který přísluší všem orgánům veřejné moci, takže vnitrostátní právní úprava, která umožňuje správnímu orgánu, aby v případě záměru, u něhož probíhá ověřování a posuzování vlivů na životní prostředí, svou nečinností umožnil jeho provedení bez uvedených studií, porušuje čl. 2 odst. 1 a článek 4 směrnice, jak ostatně připouští i sama britská vláda.

VI – K nákladům řízení

35. S ohledem na čl. 69 odst. 2 jednacího řádu žalovanému členskému státu se ukládá náhrada nákladů řízení.

12 — V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 2. prosince 1997, Fantask a další (C-188/95, Recueil, s. I-6783), jehož analýzu provedli účastníci sporu, je toho dobrým příkladem.

VII – Závěry

36. S ohledem na předchozí úvahy doporučuji Soudnímu dvoru, aby při posouzení žaloby:

„1) určil, že Spojené království Velké Británie a Severního Irska nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z čl. 2 odst. 1 a z článku 4 směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí tím, že zachovalo v platnosti právní úpravu, která přiznává příslušným místním orgánům posuzovací pravomoc k přijetí donucujících opatření týkajících se užívání pozemků, která jsou v rozporu s územním plánováním, umožňuje, aby byly záměry, uvedené v přílohách I a II uvedené směrnice, provedeny bez předchozího ověření, případně bez posouzení jejich vlivů na životní prostředí.

2) uložil Spojenému království Velké Británie a Severního Irska náhradu nákladů řízení."